

Uma reflexão sobre as políticas públicas e o ordenamento territorial brasileiro: o exemplo da Política Nacional de Habitação

A reflection on public policies and Brazilian territorial planning: the example of the National Housing Policy.

Vanessa Manfio¹

Fecha de Recepción: 15-08-2020 – Fecha de Aceptación: 14-02-2021

Resumo

O ordenamento consiste em organizar os usos diferentes do espaço-território, buscando resolver conflitos e minimizando problemas, que impedem o desenvolvimento territorial. Para ordenar o território são utilizadas políticas públicas e programas. Estes instrumentos são essenciais para se construir as territorialidades dos Estados-Nações. Pensando nisso, este artigo teve como objetivos centrais: discutir as políticas públicas e a construção de um ordenamento territorial no Brasil, a fim de contribuir com a Geografia Política brasileira e com as discussões que agregam este assunto, reconhecendo ainda os aspectos da Política Nacional da Habitação do Brasil. Para tanto, utilizou-se a abordagem bibliográfica, buscando em leituras científicas as ideias necessárias para a construção uma análise sobre esta questão.

Palavras-chave: Ordenamento territorial, Políticas Públicas, Brasil, Política Nacional de Habitação.

Abstract

Ordinance consists of organizing the different uses of the space-territory, seeking to resolve conflicts and minimize the problems that hinder territorial development. Public policies and programs are used to organize the territory. These instruments are essential for building the territorialities of nation-states. With this in mind, this article has as its central objectives: to discuss public policies and the construction of a territorial order in Brazil, to contribute to Brazilian Political Geography and the discussions that add to this theme, recognizing aspects

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Sul. nessamanfio@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-0405-5389>. Brasileira.

of the National Policy of Living in Brazil. For it, the bibliographical approach was used, searching scientific readings for the necessary ideas for the construction of an analysis on this theme.

Keywords: Territorial planning, Public Policies, Brazil; National Living Policy.

Introdução

A Geografia se vale de alguns conceitos - chave para o entendimento da relação espaço-natureza. Entre estes conceitos está: o território. Para Pecqueur (2005), ele é entendido como o resultado de um processo de construção de atores que juntamente com os recursos naturais implicam no desenvolvimento territorial. No entanto, esta construção, principalmente nos territórios Estado-Nação, precisa ser ordenada, a fim de evitar conflitos e também permitir a harmônica relação entre os atores e os recursos.

Desse modo, o meio de se adquirir esta harmonia é através do ordenamento territorial. Então, “O ordenamento do território é na realidade o ordenamento da nossa sociedade.” (Claudius-Petit apud Frade, 1999), ou ainda, consiste numa prática do Estado que tem caráter interdisciplinar, prospectivo e se volta à utilização otimização do espaço (Ferrão, 2011). Os sistemas de ordenamento do território acabam refletindo as condições políticas, institucionais e sociais produzidas historicamente nos países (Ferrão, 2014). Com isto, o ordenamento territorial se concretiza através de políticas, ações e programas públicos que buscam equipar e conservar o território, para promover o seu desenvolvimento. Neste caminho, as políticas públicas são adotadas para fundamentar este ato de ordenar, organizar e efetivar as práticas territoriais atendendo o desenvolvimento, a sustentabilidade e a socialização. Dessa maneira, tanto o ordenamento como as políticas também são criadas pelo Estado.

Ordenar um território pode ser um ato complicado, especialmente quando abarca um grande e diverso espaço-sociedade, como o Brasil. Em se tratando da questão brasileira, as políticas são antigas, mas a prática de ordenamento, propriamente dita é recente e esbarra em muitos percalços políticos e sociais, frutos da herança colonial brasileira e da conjuntura política, das desigualdades sociais e das diferenças regionais.

Neste sentido, o presente artigo propõe discutir as políticas públicas e a prática de ordenamento territorial no Brasil, para contribuir com a Geografia Política brasileira e com o desenvolvimento territorial e social do país, pois o tratamento destas questões é essencial para os avanços na Política de Ordenamento Brasileiro. Em especial, busca entender a dinâmica de construção da política urbana deste país, envolvendo a habitação que é um dos grandes dilemas brasileiros.

Para tanto, utilizou-se como base do trabalho a pesquisa bibliográfica. De acordo com Boccato (2006, p. 266), “a pesquisa bibliográfica busca a resolução de um problema (hipótese) por meio de referenciais teóricos publicados, analisando e discutindo as várias contribuições científicas”. Nas análises do artigo foram utilizadas leituras em livros, periódicos, teses, materiais documentais e leis. Destacam-se como principais referências: Fadigas (2017), Ferrão

(2011 e 2014), Peres e chiquito (2012), Poletto (2008), Moraes (2005), Moreira (2007), Becker (2005), Saquet (2015), entre outras.

Assim sendo, o artigo está organizado da seguinte maneira: primeiro item de discussão sobre o território, políticas e ordenamento, marcando uma revisão de conceitos importantes para entender o assunto; o segundo item a revisão sobre políticas e o ordenamento brasileiro; e o terceiro a abordagem da política urbana de habitação do Brasil. Estas seções são importantes para se construir as considerações do presente trabalho.

Território, políticas e ordenamento: guisa teórica.

O conceito de território é de expressiva importância para Geografia. De acordo com Haesbaert (2004), epistemologicamente esta palavra expressa dois sentidos originários do latim: um referindo-se a Terra, ligado a materialidade e outro associado aos sentimentos, ou seja, a imaterialidade. Logo, ao tratar de território, a expressão Estado-Nação aparece interligada a esse conceito, desde a evolução do pensamento geográfico, ora apresentando maior expressividade ora menor. Inicialmente o território foi abordado por Ratzel, como solo de domínio do Estado-Nação. As considerações deste autor serviram de bases teóricas para outros pesquisadores que posteriormente debruçaram-se a estudar a questão territorial.

Assim, a Geografia Tradicional lançou o pontapé inicial para as discussões sobre território. Enquanto, na Geografia Quantitativa não foram tecidas muitas contribuições para este conceito geográfico, retomando estas apenas na Geografia Crítica, quando território passa a ser associado à identidade e às políticas de ordenamento. Então, cada momento histórico da geografia serviu de aprofundamento das questões territoriais, ora mais acentuadas as discussões e contribuições, ora menos intensas.

Por meio disso, foram formadas alianças de conceitos teóricos que contribuíram para a definição e abordagem territorial. O território, então, é compreendido, segundo Raffestin (1993) como um espaço político por excelência, um campo de poder e identidade. Um território é constituído a partir de uma imbricação de múltiplas relações de poder (Haesbaert, 2004). Esse conceito supõe relações de poder, apropriação espacial, domínio e controle, identidade e representação, regras e normas, técnica e redes, desigualdade, Terra, diversidade e unidade (Saquet, 2015). Nesse sentido, o território é o resultado de apropriação do e no espaço (Saquet, 2009). É um conceito amplo e relacional que envolve ações, atores e relações que se processam na apropriação espacial e no controle do espaço.

Além disso, o território consiste no espaço vital, onde se determina a sobrevivência ou não de uma sociedade, da existência do poder que controla a base da organização da sociedade que ocupa esse território (Fadigas, 2017). Ao mesmo tempo, ele pode ser uma construção temporária em torno de ideais e de governança (Pequeur, 2005). Diante disso, ele pode se alterar e reconstituir conforme a sociedade, as aspirações e o tempo histórico.

Na atualidade, “o território tornou-se uma verdadeira plataforma de infraestruturas, que visa à fluidez, à integração articulada, à compressão tempo-espço e à aceleração do processo de acumulação de capital” (RIBEIRO, 2005, p. 265), permitindo “pensar o território como ator, isto é, o território no seu papel ativo” (Santos e Silveira, 2001, p. 11). Por tudo que foi dito, o território pode ser construído por um grupo social ou por uma Nação, cada vez mais capitalista e individualizado. Quanto ao território – nação, este pode ser organizado em prol de um Estado-Nação (ou país) e apresenta como instrumento para organização e gerenciamento, o ordenamento territorial (OT).

O Ordenamento do Território, neste ponto, ainda é um conceito em construção, ele emergiu na França pós-revolução (sob a expressa *amenagement du territoire*), diante da necessidade de subdividir o território para fins de administração, de planejamento, buscando o equilíbrio entre as unidades territoriais (Perez; Cuiquito, 2012). Porém, a discussão mais acentuada do ordenamento territorial se desenvolve após as décadas de 1970 e 1980 com o ressurgimento do conceito território e passando a conceber o ordenamento como uma prática de Estado (Farinós, 2006).

Ao tentar conceituar o OT, pode-se dizer que o mesmo consiste no ato de ordenar os múltiplos usos do território constituídos pelas atividades humanas de produção e reprodução (Moreira, 2007). Numa outra visão, Poletto (2008, p. 50) diz que “O ordenamento territorial é uma forma singular de uso do território que apresenta um arranjo de objetos sociais, naturais e culturais historicamente estabelecidos”. Destarte, o ordenamento busca estabelecer um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências, aferindo demandas e potencialidades (Poletto, 2008), relacionando ao desenvolvimento e a gestão.

Logo, ordenar o território não significa apenas planejá-lo *stricto sensu*, mas considerar ações alternativas possíveis, criar políticas eficazes (Haesbaert, 2005). O ordenamento não é tarefa fácil requer trabalhar com o todo, e evolui ciência, lei, prática, arte, ação de organização territorial (Becker, 2005). Esta linha de pensamento afirma que ordenar inclui o sentido de orientar para algum fim, assegurando a organização espacial da sociedade, por meio de um conjunto de regras e normas, a fim de conter conflitos e distintas ordens (Moreira, 2007). Ademais, o OT envolve um conjunto de ações que integradas com as diferentes instâncias do poder e da sociedade procuram minimizar as desigualdades, proporcionando qualidade de vida aos membros do território e a defesa deste.

Por isso, o ordenamento territorial está associado ao poder público e as políticas públicas, abrangendo uma composição formal e funcional de organização das funções de uso do espaço para o desenvolvimento integrado do território (Haesbaert, 2005). Então, ordenar diz respeito a uma visão macro do território, enfocando grandes conjuntos espaciais e espaços estratégicos (Moraes, 2005). Para Albrechts (2004) o conceito de ordenamento territorial trata da capacidade do Estado de pensar como o solo deveria ser utilizado, objetivando atribuir-lhe usos e funções: habitação, indústrias, lazer, educação, natureza, transporte, agricultura e práticas de caráter cultural. Além disso, ordenar tem como agente principal o Estado e envolve

fundamentos de: coordenação, participação e cooperação. Como agente o Estado cria políticas e programas capazes de estabelecer o ordenamento.

Como ferramentas do ordenamento do território podem-se mencionar as políticas públicas. Essas constituem em atividades de organização do poder e são os meios pelo qual o Governo de um Estado – Nação fixa metas, diretrizes, distribui bens públicos (Moreira, 2007; Moraes, 2005). Portanto, as políticas devem favorecer a participação de todos os agentes territoriais (o Governo, a sociedade civil e os agentes privados), a partir da descentralização (MORAES, 2005).

No que diz respeito à definição, a política territorial é o conjunto de medidas estratégicas, desenvolvidas ao longo prazo, que são dirigidas a intervir sobre o território e são controladas pelo poder público, assim como os estudos e prerrogativas a essas medidas (SÁNCHEZ, 1991). Elas extrapolam a noção de planos regionais, abrangendo toda e qualquer atividade estatal que implique, simultaneamente, uma dada concepção do espaço nacional, intervindo no seu desenvolvimento (ALMEIDA; SOARES 2009). Assim, manter um equilíbrio vital, para população e seu desenvolvimento, somente é possível, por meio de políticas públicas, programas, consórcios, diretrizes e ações, que contribuem em tese para o ordenamento e planejamento do território.

O ordenamento territorial e as políticas públicas brasileiras: uma noção preliminar.

A formação do território brasileiro é marcada pela efetivação da posse e definição territorial que foram responsáveis por diversas políticas que posteriormente buscou integrar e desenvolver o Brasil. Para Rückert (2005: 31),

A posse e o controle do território têm, classicamente, sustentado a construção do Estado no Brasil, o qual antecede, historicamente, a própria nação. A relação clássica entre Estado e território aponta para a implantação das formas estruturantes deste último pelo papel dirigente do poder unidimensional do Estado. No pós-30, o Estado Desenvolvimentista consolida as principais infraestruturas estratégicas acionais e, com isso, assume o papel de principal artífice da construção da nação.

Por conseguinte, desde os anos 1930, o Brasil buscou efetivar políticas de ocupação e de modernização do território, intervindo diretamente em vários setores da organização do país, regulando e direcionando o crescimento nacional, além de criar uma estrutura de autarquias e conselhos nacionais para o controle de setores específicos (Ianni, 1977). Neste momento, também foram criadas leis e instituições voltadas à proteção dos recursos naturais e paisagísticos e ao controle de seu aproveitamento econômico, entre elas: o Código de Águas, o Código Florestal e o Código de Minas, a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN, ATUAL IPHAN), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a criação de parques Nacionais de preservação e conservação ambiental (Peres; Chiquito, 2012).

Essas políticas que se desenvolveram, na época, tinham dois propósitos: buscar promover o desenvolvimento regional, amenizando as desigualdades e organizando o território no sentido de aproveitamento do meio ambiente. Muitas políticas buscaram resolver problemas pontuais de regiões em crise. Como é visto na Constituição de 1946 que propôs a liberação de recursos para a criação de órgãos de planejamento desenvolvimentista para as chamadas “regiões-problema” do Brasil – Amazônia, Vale do São Francisco e Polígono das Secas no Nordeste (Chiquito, 2012).

Na década de 1950, outras instituições e infraestruturas foram sendo criadas no território brasileiro, a fim de garantir o desenvolvimento social e econômico, assim como planos de desenvolvimento foram lançados pelos governos da época, com destaque para “política desenvolvimentista” do então presidente Juscelino Kubitschek que tinha o slogan “50 anos em 5”. De posse deste plano, o Governo investiu em setores como: transportes e energia, educação, indústria de base (bens de consumos duráveis e não duráveis), principalmente contribuindo para o avanço da indústria automobilística. Além disso, ocorre a construção de Brasília e o impulso do planejamento urbano brasileiro.

Enquanto, nos anos 1970, o que marcou a política brasileira foi à criação dos Planos Regionais que foram inseridos nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDS), tais quais: Plano Diretor de Águas e Esgotos do Distrito Federal, Plano regional do Macro Eixo Rio São Paulo. Estes planos previam o desenvolvimento regional e a implantação de planos ao desenvolvimento urbano. Planos que foram sendo criados, reformulados e abandonados.

Mesmo com todas estas ações e políticas criadas no Brasil, foi, contudo, apenas com a criação da Constituição Federal de 1988, que de fato se buscou atingir a elaboração e execução de planos nacionais e regionais, capazes de construir o desenvolvimento no país. Isto se deu, porque “a Constituição Brasileira de 1988 colocou o ordenamento territorial como um instrumento de planejamento, elemento de organização e de ampliação da racionalidade espacial das ações do Estado” (Peres; Chiquito, 2012, p. 76). A referida constituição descentralizou o poder administrativo da União (poder federal) e permitiu que houvesse maior autonomia e integração entre as distintas instâncias administrativas do Estado Brasileiro: União, Estados e Municípios, propiciando uma redefinição das competências desses entes federados em relação ao processo de planejamento do território (Silveira; Pereira, 2018).

Contudo, a crise econômica que o país experimentou nos anos 1980 e o avanço do liberalismo com a globalização econômica, influenciando as ações de governo, levando ao abandono das políticas de planejamento territorial na escala nacional (Vainer, 2007). O momento posterior foi o de repensar tudo o que envolvia as políticas territoriais, frente às intempéries econômicas provocadas pela globalização (RÜCKERT, 2004). Em momentos de crises vê-se que as políticas do ordenamento territorial perdem o seu caminho como integração. Contudo, Silveira e Pereira (2018: 226).

A história do planejamento territorial no Brasil, na escala nacional, revela um processo marcado por discontinuidades temporais, por diferentes escolhas em relação ao recorte escalar a ser priorizado, por diferentes concepções teóricas e metodológicas

de planejamento, condicionado por distintas conjunturas políticas e econômicas, internas e externas, e orientado por diferentes regimes políticos e modelos de desenvolvimento que foram se sucedendo no país.

Mas, todavia, o ordenamento territorial era necessário ao Brasil, diante do crescimento das aglomerações urbanas, do processo acelerado de urbanização e do dinamismo do mundo, comandados por empresas transnacionais que aprofundam as dissimetrias regionais e nacionais (Amendola, 2011). Então, estas questões abriram caminho para a discussão sobre a organização de uma política de ordenamento – uma retomada das políticas e do pensamento nacional de ordenar os bens territoriais.

Nesse contexto, Peres e Chiquito (2012) mencionam que a criação da Lei Federal 10.683/2003 conferiu a responsabilidade sobre o Ordenamento Territorial ao Ministério da Integração Nacional (MI). Assim, este ministério deveria iniciar um processo de elaboração de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT). Este processo não foi rápido, sendo realizado em parceria com discussões científicas e técnicas.

Todavia, a demora em promover a constituição da PNOT, fez surgir outras políticas, entre elas a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), criada em 2003, coordenada pelo Ministério da Integração Nacional defendendo a redução das desigualdades regionais, e pensando em novas e abrangentes diretrizes para o ordenamento do território nacional (Peres, 2012; Chiquito, 2012; Silveira 2008; ; Pereira, 2008). Os princípios da PNDR foram: a) Constituir-se em Política Nacional, buscando a participação de todos os níveis de governo, de organizações do mercado e da sociedade civil; b) Adotar estratégias de ação em múltiplas escalas geográficas, superando o paradigma anterior de uso quase que exclusivo da escala macrorregional na análise das desigualdades territoriais; e c) Consolidar-se como política de governo, articulando a participação dos demais ministérios e suas políticas setoriais (Brasil, 2007).

Já no âmbito da PNOT estão contidas três questões importantes: o que ordenar, para quem ordenar e como ordenar (RÜCKERT, 2005). Segundo Becker (2005), o que se ordenam são os múltiplos usos do território e seus recursos, procurando compreender as desigualdades sociais e regionais. Por isso, dentro desta política devem atuar planos nacionais, regionais e locais de ordenamento, que busquem atender os princípios básicos da PNOT: melhoria da qualidade de vida, desenvolvimento socioeconômico, gestão dos recursos naturais, proteção do meio ambiente, o equilíbrio entre as regiões e a utilização racional do território (Rückert, 2005).

Para atingir estes princípios, alguns instrumentos são utilizados, tais quais: a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o Programa Nacional de Desenvolvimento de Territórios Rurais, o Programa de Proteção a Terras Indígenas, Planos Diretores de Bacias Hidrográficas, Política Nacional de Meio Ambiente, Política de Desenvolvimento Rural Sustentável (Ferrão, 2011). Estas políticas e ações devem estar em consonância com outras políticas de nível sul-americano, inclusive mundial, a fim de promover a continuidade de medidas econômicas, ambientais e parcerias que extrapolam os territórios nacionais, por exemplo, a utilização e conservação da Amazônia. Esta floresta

abrange outros países, além do Brasil, assim sua efetiva preservação perpassa do viés nacional, extrapola para as fronteiras políticas.

Convém destacar que a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) criada a partir da Lei das águas de 1997, apresenta suma importância para o ordenamento dos recursos hídricos do Brasil. Esta política promove processos de participação e instrumentos econômicos, para uma conscientização da utilização da água, reconhecendo a bacia hidrográfica como um território de gestão e planejamento, abrindo caminhos para novas territorialidades e relações da sociedade com os cursos d' água (Almeida; 2009; Pereira, 2009). Os objetivos da PNRH são: assegurar a disponibilidade de água de qualidade às gerações presentes e futuras, promover uma utilização racional e integrada dos recursos hídricos e a prevenção e defesa contra eventos hidrológicos (chuvas, secas e enchentes), sejam eles naturais sejam decorrentes do mau uso dos recursos naturais (Ministério do Meio Ambiente, 2019).

Outras políticas e programas tiveram peso no desenvolvimento brasileiro, por exemplo: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), - que envolve a criação de infraestrutura social, urbana, logística, de fontes de energia, que traga perspectiva econômica as comunidades empobrecidas - e a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), que dispôs sobre a agricultura orgânica, fomentando a transição agroecológica e a produção orgânica como uma estratégia voltada ao desenvolvimento rural sustentável, tendo como público alvo os agricultores familiares e comunidades tradicionais (Sambuichi, et. al., 2017).

Retomando, conforme Poletto (2008, p.65), “A PNOT, como instrumento de organização do território na busca por um desenvolvimento mais justo, deve levar em consideração as especificidades de cada lugar, atentando para os recursos que cada território apresenta”. Ademais, a PNOT pode ajudar no melhoramento do desenvolvimento de determinadas regiões (principalmente aquelas mais excluídas, aonde os recursos privados não chegaram tão facilmente) (Poletto, 2008).

No entanto, no Brasil existem vários problemas no ordenamento territorial entre eles: a desarticulação entre gestão integrada do território, expressivas disparidades regionais, concentração das atividades econômicas no sul e sudeste, o predomínio da rede rodoviária, baixo aproveitamento do potencial hidroviário e ferroviário, desigualdade de renda, ineficiência de infraestrutura (Ferrão, 2011).

Além disso, a população sente-se parte acessória e não integrante nas discussões das políticas públicas e outros mecanismos de ordenamento, pois a sua participação é inativa em boa parte dos planos diretores urbanos, da conservação do meio ambiente e dos comitês de bacia hidrográfica. As políticas brasileiras encontram outros percalços, como a burocracia, onde muitas políticas se querem saem do papel, ou quando implantadas se arrastam anos para entrar em efetivação. Neste caso encontra-se a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), criada em 2010, e que ainda encontra dificuldades de comprimento da lei e descarte correto do lixo, por parte dos municípios e estados da autarquia brasileira.

Ademais, as políticas em muitas circunstâncias são fragmentadas, abrangendo um assunto ou recurso do território e não a sua plenitude ou não mantém continuidade por questões partidárias, ou seja, a troca de partido político no comando do Estado-Nação repercute na troca de programas e medidas de seguridade dos interesses do território. Todos os percalços da organização das políticas, fiscalização e implantação das mesmas vão implicar em políticas que se esvaziam no ar, ou seja, que não avançam fora dos gabinetes públicos, por encontrar resistências, burocracia e desfragmentação política.

Evidentemente que somente será possível alcançar uma eficácia na Política Nacional de Ordenamento do Território quando esta envolver um espectro variado de fatores (urbanos, rurais, meio ambiente, infraestrutura, etc.), e a coordenação em diferentes instâncias (federal, estadual, municipal) por meio de um mecanismo de articulação interinstitucional (comitês de bacia hidrográfica, unidades de conservação, outro), estimulando a participação da sociedade civil (MORAES, 2005). Portanto, pensar em políticas públicas e ordenamento no Brasil requer revisar ações e dinâmicas do Governo e da sociedade. É propor estratégias regionais com integração de todo o território, buscando parcerias e fiscalizando as medidas tomadas. Além disso, promover a educação e pesquisa certamente é um caminho para o sucesso do ordenamento territorial brasileiro, pois permite o país deixar de ser coautor do seu desenvolvimento e história e passar a ser o ator principal da construção territorial do Brasil.

A Política Nacional de Habitação no contexto do ordenamento territorial

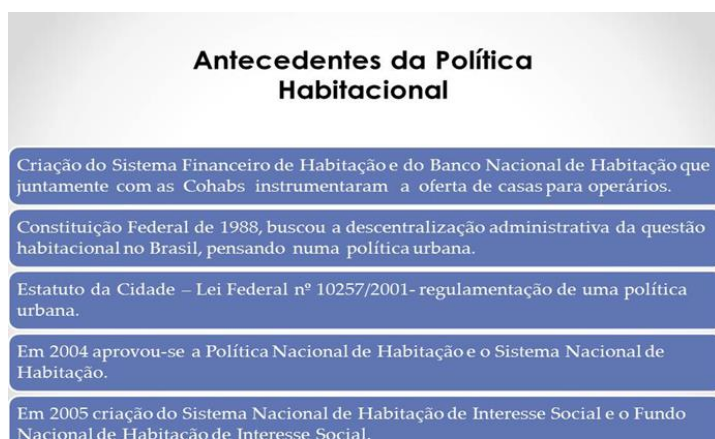
A urbanização acelerada no Brasil desencadeou problemas de moradia e conflitos urbanos. No sentido de tentar resolver esta questão foram criadas medidas importantes, como a criação do Sistema Financeiro de Habitação e do Banco Nacional de Habitação (BNH), que promoviam moradias às camadas populares através do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em parceria com as Companhias de Habitações (Cohabs). Assim, as Companhias de Habitações e o BNH, criaram na década de 1980 e 1990, vários loteamentos urbanos e financiaram a construção de casas, para a classe operária brasileira (Ferreira, et. al., 2009). Estas áreas ficaram conhecidas como as COHABS. Contudo, com a crise no Sistema de Financiamento de Habitação, a extinção do BNH em 1996, a falta de continuidade nas políticas urbanas e a necessidade de instituir políticas urbanas, ocorre à criação do Estatuto das Cidades. O Estatuto da Cidade é a denominação oficial da lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo "Política urbana" da Constituição federal brasileira, tendo como princípios básicos: o planejamento participativo e a função social da propriedade (Soares Filho, 2001).

Diante disso, ocorre a criação do Ministério das Cidades, em 2003, que buscou delinear as bases da Política Nacional de Habitação (PNH). Assim, em 2004 aprovou-se a Política Nacional de Habitação e o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e, em 2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), com o objetivo de garantir que os recursos públicos sejam destinados exclusivamente a subsidiar a população de mais baixa renda (Brasil, 2005).

Os princípios da PNH são: o direito à moradia, enquanto direito humano e coletivo; moradia digna com padrão mínimo para qualidade de vida; função social da propriedade urbana; questão de política urbana e democratização com a participação dos segmentos da sociedade; articulação de ações urbanas, sociais e ambientais (Figueiredo, 2013; Oliveira, 2013). Já, como componentes desta lei, estão: a integração urbana de assentamentos precários; produção de habitação; integração da política de habitação à Política de Desenvolvimento Urbano (Figueiredo 2013; Oliveira, 2013). Ademais, a PNH apresenta instrumentos que juntos colaboram para efetivação da mesma. São instrumentos: o Sistema Nacional de Habitação (busca garantir que os recursos financeiros sejam de fato ocupados para esta finalidade), o desenvolvimento institucional (visa implantar a PNH de forma descentralizada), o sistema de informação, avaliação e monitoramento da habitação (avaliação da política e dos seus programas), e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), por fim, visa colocar em prática as propostas apresentadas na PNH (SOUZA, et. al., 2009). Estes instrumentos da PNH contribuem para ações e fomento ligados à melhoria das moradias urbanas, além de propor discussões e informações, que servem para melhorar a própria política e promover a discussão científica e social deste tema.

O Estatuto das Cidades também institui o Plano diretor que se constitui como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, importante fundamento dentro do planejamento municipal. Portanto, a principal ferramenta que os Municípios dispõem para atuarem nas cidades é o Plano Diretor, de implementação obrigatória para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes, buscando combater a especulação imobiliária e a ordenação das construções e fracionamento dos terrenos urbanos (Holz, 2008; Monteiro, 2008). Mais recentemente, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) veio fortalecer a Política Nacional de Habitação. Segundo Ferreira et. al. (2019), o programa tem como principal objetivo incentivar a promoção de novas unidades habitacionais, a requalificação de imóveis urbanos e a produção ou reforma de habitações rurais. Esse programa foi instituído pela Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, e nele estão previstos dois subprogramas: o PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana e o PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural (Carvalho; Stephan, 2016). O PMCMV contribuiu para a construção de residências em diferentes regiões brasileiras, desde cidades grandes a pequenas e até mesmo em área rural. Este programa apresenta subsídios do Governo Federal e o apoio da Caixa Econômica Federal, que oferece os financiamentos para população na construção de moradias populares. Neste contexto, a formulação de uma política habitacional no Brasil foi marcada por várias leis e ações (figura 1). Atualmente, têm-se diversos projetos habitacionais que em conjunto com uma discussão urbana tecem mecanismos para solucionar questões urbanas.

Figura 1. Antecessores da Política Habitacional Brasileira



Fonte: organizado pelo autor.

No campo das políticas habitacionais do Brasil, mesmo diante de ações e leis criadas, ainda existem muitos entraves urbanos nas cidades. Conforme Holz e Monteiro (2008), a falência da política habitacional brasileira adotada até então, é vista pela autoconstrução de milhares de famílias em terrenos irregulares ou sem tetos, fazendo do país um território que não atende o direito principal das cidades: o de moradia.

Dessa forma, várias medidas foram sendo criadas, ao longo dos anos, para garantir o direito à cidade, atendendo as necessidades urbanas de moradia. Portanto, estas ações do Estado são importantes para a busca do desenvolvimento urbano brasileiro, sobretudo, no âmbito da moradia, a fim de superar as desigualdades e conflitos urbanos, qualificando um equilíbrio com o meio ambiente e com a vida humana. Além disso, pensar nas questões urbanas é significativo para o ordenamento do território brasileiro, já que o Brasil, hoje, é um país de características urbanas e apresenta uma população superior vivendo nas cidades.

Considerações Finais

Na contemporaneidade, tem se tornado, cada vez mais, importante abordar a questão territorial ligada ao ordenamento e as políticas públicas, pois os territórios estão repletos de problemas, fruto da desigualdade, da produção capitalista do espaço e sociedade. O Brasil, por sua vez, é um território marcado por disparidades e conflitos, onde ordená-lo torna-se primordial para vitalidade humana e espacial, buscando diretrizes e ações para: o cuidado com o meio ambiente e o potencial natural existente; desenvolvimento sustentável do espaço urbano e rural; solução de problemas de miséria e moradia. Tantos são os enfrentamentos possíveis através de políticas capazes de promover interdisciplinaridade, cooperação, participação, descentralização e coordenação.

A constituição da Política Nacional de Ordenamento Territorial é um desafio. Este está sendo construído pela poder público e sociedade, mas ainda residem, neste chão, muitas dificuldades para a efetivação da construção de um território mais justo e igualitário, em pleno desenvolvimento econômico. Desde a constituição Federal de 1988, vem se organizando

estratégias, a fim de direcionar o ordenamento do território, com o pressuposto das políticas públicas e da criação de instrumentos regularizadores destas.

Porém, um dos principais problemas brasileiros, que necessita ser repensado na PNOT é a questão ambiental, preservar e conservar o meio ambiente. Ademais, muitas políticas têm sido criadas e desempenham um papel importante para o país: como a Política Nacional de Recursos Sólidos, a Política Nacional dos Recursos Hídricos, a Política de Habitação, os comitês de bacias hidrográficas e as unidades de preservação ambiental.

No contexto da política urbana, muitas ações foram feitas, porém falta um planejamento urbano mais eficaz e políticas que não sejam desarticuladas na realidade social e territorial dos estados e municípios, principalmente porque o Brasil deixou, há décadas, de ser um país agrário e tornou-se um país urbano. Dessa forma, pensar o urbano no âmbito das políticas integradas de acesso a moradia e de melhorias urbanas torna-se um ponto central para assegurar o melhoramento das condições de vida das cidades brasileiras. Em suma, o Brasil avança, no sentido habitacional, com ações, órgãos e parcerias, mas ainda é preciso ir além dos discursos da Política Nacional de Habitação e instituir um rumo para a manutenção de programas importantes para a construção de moradias adequadas às famílias brasileiras, além de preservar as comunidades culturais.

Bibliografia

ALBRECHTS, L. (2004). *Strategic (spatial) planning reexamined. Environment and Planning B: Planning and Design*. London, V. 31.

ALMEIDA, F. G. de; SOARES, L. A. A. (2009). Apresentação. In: ALMEIDA, F. G. de; SOARES, L. A. A. (Org.). *Ordenamento territorial: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 11-14.

ALMEIDA, F. G. de; PEREIRA, L. F. M. (2009). O papel da distribuição e da gestão dos recursos hídricos no ordenamento territorial brasileiro. In: ALMEIDA, F. G. de; SOARES, L. A. A. (Org.). *Ordenamento territorial: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 85-114.

BRASIL. (2007). *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: Ministério da Integração Nacional.

BECKER, B. K. (2005). Síntese das contribuições da Oficina da Política Nacional de Ordenamento territorial. In: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL (MI). *Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília: MI, p.15-29.

BOCCATO, V. R. C. (2006). Metodologia da pesquisa bibliográfica na área odontológica e o artigo científico como forma de comunicação. *Revista Odontológica da Universidade da Cidade São Paulo*, 2006, v. 18, n. 3, p. 265-274.

CARVALHO, A. W. B.; STEPHAN, I. I. C. (2016). Eficácia social do Programa Minha Casa Minha Vida: discussão conceitual e reflexões a partir de um caso empírico. *Cadernos Metrópole*, v. 18, n. 35, pp. 283-307.

CHIQUITO, E. A. “*A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí: do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento*”. (Tese de doutorado) São Carlos: IAUUSP, 2012.

FADIGAS, L. 2017. *Território e poder: o uso, as políticas e o ordenamento*. Lisboa: Símbolo.

FARINÓS D. J. (2006). La Estrategia Territorial Europea em el Nuevo Paradigma de La Territorialidad. In: TARROJA, A.; CAMAGNI, R. (Org.). *Uma Nueva Cultura del Territorio: criterios sociales y ambientales em las politicas y El gobierno del territorio*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

FERRÃO, J. (2011). O ordenamento do território como política pública. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

FERREIRA, G. G.; et. al. (2019). Política Nacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. *Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 11, p. 1-15.

FRADE, C. (1999). *A componente ambiental no ordenamento do território*. Série estudos e documentos. In: Conselho Econômico e Social. Lisboa, Portugal. 1999. 134 p.

HAESBAERT, R. (2004). *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

HAESBAERT, R. (2005). “Desterritorialização, Multiterritorialidade e Regionalização”. In: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL (MI). *Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília: MI, p.15-29.

HOLZ, S. MONTEIRO, T. V. de A. (2008). *Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil*. In: X Colóquio Internacional de Geocrítica, Barcelona, Universidad de Barcelona.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. (2019). *Água*. Disponível em: <https://mma.gov.br/agua/recursos-hidricos/plano-nacional-de-recursos-hidricos>.

MORAES, A. C. R. (2005). *Meio ambiente e ciências humanas*. São Paulo: Annablume.

- MOREIRA, R. (2007). O espaço e o contra-espaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa. In: SANTOS, M.; BECKER, B. K. et. al. *Território, territórios: ensaio sobre ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina.
- PECQUEUR, B. (2005). O Desenvolvimento Territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. *Raízes*, jan./dez., v. 24, n. 1 e2, p. 10-22.
- PERES, R. B.; CHIQUITO, E. de A. (2012). Ordenamento territorial, meio ambiente e desenvolvimento regional: Novas questões, possíveis articulações. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. V. 14, n. 2, p. 71-86.
- POLETO, E. R. (2008). Ordenamento territorial no Brasil e a promoção do desenvolvimento local: uma aproximação geográfica. *Ágora*, jan./ju., v. 14, n. 1, p.49 a 72.
- RAFFESTIN, C. (1993). Por uma geografia do poder. São Paulo: Ática.
- RIBEIRO, A. C. T. (2005). Outros territórios, outros mapas. *Revista OSAL*, Buenos Aires, v. 4, n. 16, p. 263-272.
- RÜCKERT, A. A. O processo de Reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. *Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Brasília: MIN, 2005. p. 31-39.
- SAMBUICHI, R. H. R., et. al. (2017). Introdução. In: SAMBUICHI, R. H. R., et. al. (org.). *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: Ipea, 2017.
- SÁNCHEZ, J. (1991). *Geografia Política*. Madri: Editorial Síntesis.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. (2001). *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record.
- SAQUET, M. A. (2015). *Por uma geografia das temporalidades e das temporalidades: uma concepção multidimensional voltado para cooperação e para o desenvolvimento territorial*. Rio de Janeiro: Consequência.
- SILVEIRA, R. L. L.; PEREIRA, M. (2018). Políticas recentes de ordenamento territorial e planejamento regional em Portugal e no Brasil: características, semelhanças e particularidades. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 14, n. 5, p. 220-236.
- SOARES FILHO, J. G. *Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001*. São Paulo: Dp&A, 2001.

SOUZA, A. G. de, et. al. Política Governamental de Habitação no Brasil: desafios e perspectivas. *Revista Para onde!?*. 2009, v. 3, n.2, p. 1-17.

VAINER, C. B. (2007). Fragmentação e projeto nacional: Desafios para o planejamento territorial. In: DINIZ, C. C. (Org.). *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz da experiência da União Europeia e do Brasil*: Ministério da Integração Nacional, v.1: p.103-130.